

城乡规划视角下的乡村振兴战略实施路径研究

——以揭西县五经富镇镇域乡村振兴规划为例

程佳佳

广东省城乡规划设计研究院有限责任公司

摘要：在党的十九大提出“乡村振兴战略”后，乡村地区的发展动力、机制与模式都在发生巨大转变，乡村规划作为战略实施的抓手，其基础、要求、类型与内涵正在不断革新。本文从城乡规划视角，在回顾乡村规划发展历程的基础上，总结了基于“底线思维、城乡均等、结构转型、近期项目库和多元参与”四方面的乡村振兴规划编制策略。同时，以揭阳市揭西县五经富镇为例，研究提出“产业、生态、文化、组织、人才”五大板块四大类行动计划项目库建设实施路径（321个项目），进而实现城乡经济协同发展的目标。

关键词：城乡规划；乡村振兴战略；实施路径；项目库行动计划；揭西县五经富镇

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2023.17.009

一、引言

2004年以来，中央连续出台19个聚焦“三农”的中央一号文件，指导我国农村改革发展。从“把解决好‘三农’问题作为全党工作重中之重”到“工业反哺农业、城市支持农村”，从“加快形成城乡经济社会发展一体化新格局”到“在工业化、城镇化深入发展中同步推进农业现代化”，还有从新农村建设20字方针到乡村振兴战略20字政策，农村建设一直是人们关注的焦点。

城乡发展大背景下，城乡关系从最初的城市乡村分割二元化发展到整个社会崇尚以城市发展为中心再到后来全面实行城乡一体化统筹发展，到现阶段国家大力提倡城市乡村融合发展阶段^[1]，乡村振兴战略的实施必须构建新的城乡关系，实现城乡要素的互通互流。基于此，本文从城乡规划视角出发，分析新时代乡村振兴规划编制策略，并以揭阳市揭西县五经富镇为例，构建项目库行动计划，探讨乡村振兴战略实施路径，致力于解决我国当前城乡发展不平衡的问题。

二、乡村规划发展历程回顾

改革开放以来，我国的城乡规划逐步由增量规划时代转向存量规划时代，乡村规划也从粗放式发展模式逐步向精细化、可持续发展模式过渡。按照不同时期的乡村规划指导思想、乡村建设运动特征，可将乡村规划的发展演变历程划分为农村改革和乡村规划起步阶段（1978-2005年）、新农村规划建设阶段（2005-2013年）、美丽乡村规划建设阶段（2013-2017年）和乡村振兴战略推进阶段（2017年至今）等四个阶段。

在改革开放前，村庄建设发展依旧处于自然增长的态势，村庄规划的管控需求不突出。1978年改革开放后，乡村经济开始蓬勃发展，乡村地区快速建设，有效管控乡村建设成为必要选择，乡村规划也逐步走向规范化。1993年，国务院颁布《村庄和集镇规划建设管理条例》

例》，这是第一次以正式的法律法规指导村镇建设。但这一时期，村镇规划主要以镇区规划为核心，以农村房屋和农业设施建设、提高农村经济效益为重点，缺乏针对性的规划。

2005年底，十六届五中全会提出要统筹城乡发展，进行社会主义新农村建设。2008年，《城乡规划法》第一次将乡村规划确定为法定规划的重要组成部分，成为指导村庄地区建设发展的重要法定依据。同时在本年出台《村庄整治技术规范（GB50445-2008）》，这是针对农村人居环境和各类设施改善的第一部国家技术规范。在“工业反哺农业，城市反哺农村”以及“城乡一体化”的建设要求下，这一阶段的乡村规划已在城乡规划体系中确立了不可或缺的地位。

随着乡村工作成为各级政府工作重点，乡村规划成为“城乡统筹”发展的重要依据。美丽乡村规划建设阶段主要包含省定贫困村建设规划、美丽乡村规划、田园综合体和特色小镇建设三项工作。这一时期更多地关注农村的产业发展、农村文化的保护与传承、农村社会经济发展等问题，倡导乡村与旅游产业发展相结合；省定贫困村建设规划主要发动社会力量参与，结合对口帮扶大力开展村容村貌整治工作；田园综合体规划工作关注农村本质，回归自然，打造适合每个村子本土特色的田园风光，促进有特色、有潜力的小镇更好发展。该阶段，各类试点和实验性村庄规划陆续产生，丰富了乡村规划的编制体系。

随着“十九大”将乡村振兴工作进一步深化，同时构建全新的国土空间规划体系，乡村规划进入了新的发展阶段。该阶段的村庄规划不仅要有有效解决乡村建设发展的问题，更要融入国土空间规划体系中。在与“多规合一”规划试点工作结合、城乡规划与土地利用规划结合背景下，村庄规划是国土空间规划的重要组成部分，既要起到管控村庄建设发展的作用，也要起到推动乡村振兴的作用。通过整体谋划，实现城乡互动、区域一体化发展。

上述乡村规划的演变过程，实质上也是“城乡关系”的演变历程。在我国经济高速发展的时期，实际上是以城市为主导的发展阶段，城乡之间是二元割裂的状态，导致了农村生产要素非农化、劳动力老龄化、社会经济空心化等“乡村病”。因此需要通过城乡统筹来破除城乡二元结构，推进经济社会发展的战略转型，实现农村和城市的联动和一体化发展。

三、“城乡规划”视角下的乡村振兴规划的编制策略

（一）基于底线思维的生态空间管控

新一轮的乡村建设热潮，需要更加精细、更好的规划编制体系和管理体系。以国土空间规划作为依据，以

“底线思维、保护优先”为原则，将永久基本农田保护红线、耕地保护红线、生态保护红线等控制线作为乡村发展不可逾越的红线。运用底线思维，“先底后图”，考虑全域范围中适合建设和不适合建设的地方，需要发展和不去发展的地方，先有限地界定保护空间，再界定建设空间。

(二) 基于城乡均等的公共服务设施布局

补齐乡村基础设施和公共服务设施短板，尤其是对于交通、能源通信等基础设施等的短板进行积极补齐建设。优化乡村社会公共服务资源空间布局，构建扁平化的村镇公共设施网络结构，促进乡村地区居民生活、生产、生态空间的高效融合，打造城乡一体和相互融合的基础设施和社会基本服务格局。

(三) 基于结构转型的乡村产业重构

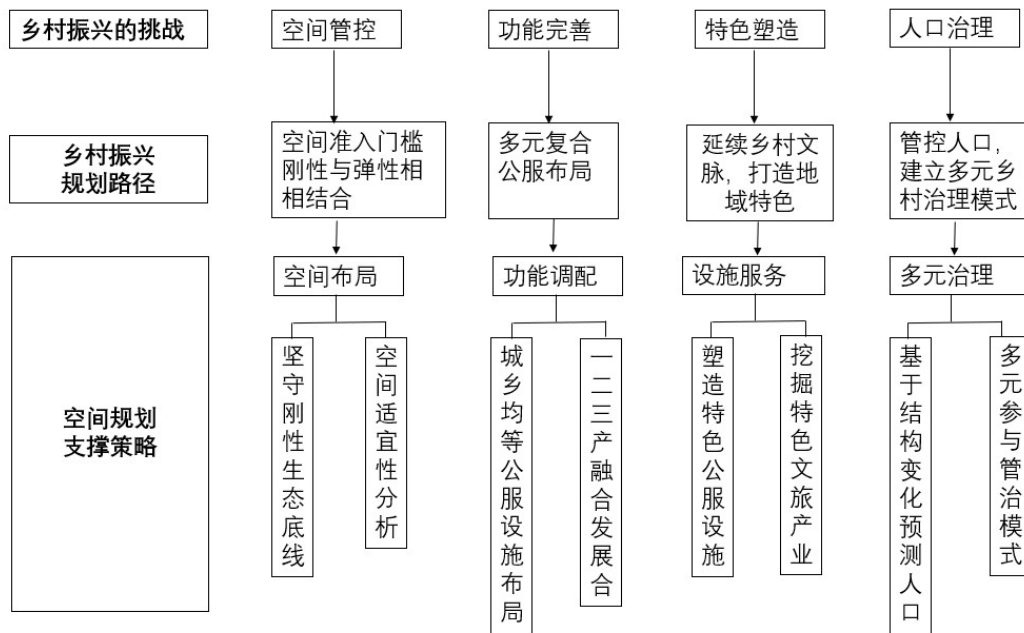
评估筛选和合理布局产业，发展适宜性的经济产业功能。乡村振兴规划要围绕乡村发展活力的重点，开展相关发展项目的筛选和合理布局，比如产业发展项目、旅游休闲项目、村庄更新项目、农田整理项目等，切实

提高乡村发展的活力与吸引力。对于具有负外部效应的产业进行专业评估，谨慎引入。发展与乡土在地性相结合的新经济产业功能，如全域旅游、绿色农业、文化创意，并形成与生产生活相结合的多个功能板块。

(四) 基于近期项目库和多元主体参与的乡村规划实施

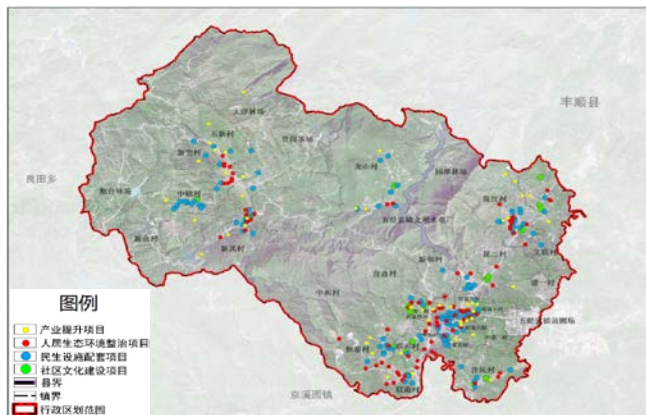
一方面，合理进行建设用地规模分配与使用，按政策保障村民住宅建设和产业项目的合理用地需求。同时，寻找从现状底图到规划蓝图的实施路径，提出近期急需推进的生态修复整治、农田整治、垦造水田、拆旧复垦、历史文化保护、产业发展、基础设施和公共服务设施建设、人居环境整治等项目。

另一方面，加强同社会资本的合作，积极开发乡村的发展潜能。引导资本、人才流入，为回乡创业者、乡村创客、流动乡村产业职工、养老养生客、城市乡居客等多元群体，提供成本低廉、生态优越的创业创新空间，弥补现有乡村规划实施模式的缺陷，避免纯粹政府或者村民主要的局限性。



四、揭西县五经富镇镇域乡村振兴战略的规划路径

五经富镇位于广东省揭阳市揭西县东北部，毗邻丰顺县、揭东区，镇域总面积168.66平方公里，包含居民委员会2个、行政村26个。截至2020年底，全镇户籍人口5.92万人，常住人口3.66万人（镇区4137人）。规划基于“城乡一体化”发展思路，将五经富镇定位为集生态休闲、特色观光、游玩娱乐于一体的高山生态旅游休闲度假小镇，以推进产业、生态、文化、组织、人才“五个振兴”为重点，统筹形成产业提升、人居生态环境整治、民生设施配套、社区文化建设4大类行动计划，包含20小类321个项目，以此促进镇村联动、全面发展，实现镇村同建同治同美，逐步打造成为揭西东北部的门户城镇和中心城镇。



图：五经富镇乡村振兴建设项目空间分布图（321个项目）

（一）产业振兴：发展富民兴村产业

基于五经富镇的特色资源优势，打造集粮食蔬菜、茶叶、中药等于一体的农产品体系，壮大特色优势产业。同时基于科技创新引领，推动优势产业现代化、智能化、规模化发展，重点打造省级现代茶叶产业园、中药材产业园以及苦笋生态园。结合五经富镇森林、温泉、文化三大特色，创建五经富旅游风情小镇；针对现有良好的资源优势进行整合，串联龙山风景区、金岭文化公园、永泰楼、黄龙寺、百潭谷、大洋国际生态旅游度假区、大洋云雾山庄等景点建设，并与黄满寨旅游区，大北山国家森林公园等景点连成一线，打造精品乡村旅游线路。

同时，将扶贫开发与乡村振兴结合起来，加快发展富民兴村产业，重点发展特色农业、乡村旅游业、乡村服务业，形成产业提升建设项目48项，包括高标准农田建设项目26项、现代都市农业示范区/现代农业产业园建设项目8项、光伏发电及农产品展销馆等富民兴村产业项目8项、休闲农业与乡村旅游产业项目6项，让农民更多分享产业增值收益。

（二）生态振兴：实施风貌提升工程，完善公共服务配套

开展五经富镇域各村风貌提升工程，提升农村人居环境品质，加强畜禽养殖、农业种植以及水土污染等生态环境整治，开展碧道建设和新一轮山体生态修复行动，形成人居环境整治项目101项，包括美丽宜居社区创建项目1项、风貌提升项目55项、污水治理项目15项、生活垃圾分类转运处理项目15项、卫生公厕升级改造项目4项、山体生态修复项目11项，从而不断扩大农村绿色空间。

增加镇村民生保障设施及服务保证能力，推动基础设施提档升级，持续提高基本公共服务供给水平，着力打造优质生活生产环境，形成民生设施配套项目138项，包括社区道路设施提升项目80项、社区供水基础设施提升项目19项、社区信息基础设施提升项目10项、社区电力燃气能源设施提升项目9项、社区公共服务提升项目14项、社区教育提升项目2项、社区养老服务提升项目3项、社区市场配建项目1项，让镇村居民有更多的获得感、幸福感。

（三）文化振兴：挖掘乡村传统文化，丰富乡村文化生活

保护活化历史文化遗产，加强对重点文保单位、历史建筑和不可移动文物等保护与修缮；加强对古村落和传统古民居、红色文化遗产的保护与活化；传承创新优秀非物质文化遗产；重塑乡村文化形态，发展文化创意产业，加强文化场所、体育服务场所等社区思想文化阵地建设，不断丰富社区文化生活，形成社区文化建设项目34项，包括历史文化遗产保护与修缮5项和文化设施建设项目29项。

（四）组织振兴：构建乡村治理新体系

乡村组织振兴决定了乡村治理能力和内生发展能力，对乡村产业、文化和生态建设具有重要意义。主要有以下5种实践模式：第一，“共同缔造”，以社区为基本单元，以“五共”（决策共谋、发展共建、建设共管、效果共评、发展共享）为核心，构建协商共治的城

乡治理体系，建设高效有序的组织体制机制。第二，实施“头雁工程”选准、育强、用好头雁，建设基层组织骨干队伍，统筹乡村组织示范带动。第三，开展“三治合一”，健全自治、法治、德治相结合的乡村治理体系，以自治增活力、以德治正乡风，以法治强保障，实现基层社会治理的大合力。第四，“村社共建”，构建“村级党组织+供销社+农民合作社”的三级发展模式，发展村级集体经济。第五，利用好民间力量自发形成社会共同体——“乡村自组织”，维护乡村秩序，优化乡村资源配置，整合乡村功能。

（五）人才振兴：打造乡村振兴“新引擎”

人是城乡规划实施的关键因素，是乡村振兴的根本保障，优化农村人口素质水平是正确认识乡村振兴、有效实施城乡规划的关键措施。规划通过三大战略举措助力五经富镇人才振兴，打造乡村振兴“新引擎”。第一，建设优秀领导班子，培养乡村带头人，打造一支懂农业爱农村爱农民的“三农”干部队伍。第二，开展多种渠道培训，培育新型乡村职工。根据农民的生产需求开展“生产知识送上门”培训班，邀请专家进行精准培训，培养一批从事农村休闲观光、农村电商等新产业新业态的从业人员。第三，多渠道拓展就业，实现农村劳力转移。在就业渠道上与省农科院、农业学院等签署合作协议加大对农业技术培训外，并针对乡村旅游的需要，开展“客家菜师傅”“企业新型学徒制”“民宿管理”等技能培训班，为乡村农家乐、民宿、茶吧的发展培养更多的从业人员。

结语

在国土空间规划与乡村振兴战略双重语境下，乡村规划既要注重空间规划的实施性，又要包含乡村振兴目标内涵的多样性。城乡规划视角下，乡村振兴战略的实施需要多方给予全力支持^[2]。如在用地保障方面，为农村建设项目实施用地指标倾斜；推行土地承包经营权入股，实现农用地集约；加大土地收储力度，最大限度地整合和盘活存量土地。金融保障方面，整合集中涉农资金，设立专项资金，用于美丽乡村建设；输血和造血相结合，强化多元化资金投入，建立以龙头企业为主、村民参与的建设开发新模式。人才保障方面，实施新型村民、专业人才技能培训工程，鼓励技术下乡；实施企业家、党政干部、专家学者、专业人才等新乡贤返乡工程。规划保障方面，建立以村民委员会为主体的村庄规划编制机制；大力加强乡村建设管理工作和基层规划管理力量。该研究一方面，为以揭西县五经富镇为代表的镇域乡村振兴项目库建设实施路径提供一定的借鉴，另一方面，这也是解决农村建设质量与规划目标存在一定差距、城乡发展差距加大等城乡不协调现状的关键。

参考文献

[1]高曦.乡村振兴战略下城乡融合发展路径探索[J].财经界,2022(08):14-16.

[2]蔡安宁.城乡规划视角下乡村振兴的实现路径研究[J].农村经济与科技,2020,31(19):250-251.

作者简介：程佳佳，硕士，注册城乡规划师、咨询工程师（投资），广东省城乡规划设计研究院有限责任公司。